

Kanzlei Philipp-Gerlach • Teßmer - Niddastr. 74 - 60329 Frankfurt/Main

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innenausschuss  
Düsternbrooker Weg 70**

**24105 Kiel**

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/2448

Per Mail

Ihr Zeichen

Unser Zeichen

**2019Ber77**

Ursula Philipp-Gerlach  
Rechtsanwältin  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Dirk Teßmer  
Rechtsanwalt

Tobias Kroll  
Rechtsanwalt

Niddastraße 74  
60329 Frankfurt/Main

Tel.: 069 / 4003 400-13  
Fax: 069 / 4003 400-23

kanzlei@pg-t.de

Frankfurt am Main, den

07.05.2019

**Schriftliche Anhörung  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der  
Verfassung des Landes Schleswig-Holstein  
Drucks. 19/1273**

Der Entwurf sieht die Änderung des Art. 11 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vor:

„Die natürlichen Grundlagen des Lebens, **insbesondere das Klima**, sowie die Tiere stehen unter dem besonderen Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der anderen Träger der öffentlichen Verwaltung.“

Welche Motive dem Entwurf zu Grunde liegen, ist der Begründung zu entnehmen. Dort wird Bezug genommen auf die weltweiten Klimaschutzziele der UN-Klimakonferenz in Paris. Darin sei vereinbart, die Begrenzung der globalen Erwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius, möglichst 1,5 Grad Celsius, im Vergleich zu vorindustriellen Werten zu realisieren.

Mit der Verfassungsänderung soll der Landtag beschließen, den Schutz des Klimas als Bestandteil des Staatszieles des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen im bestehenden Text des Art. 11 hervorzuheben, um damit die besondere Verantwortung aller Träger

öffentlicher Verwaltung des Landes zur Einhaltung der durch internationale Verträge eingegangenen Verpflichtungen zum Klimaschutz zu unterstreichen.

Dieses Ziel kann die vorgeschlagene Änderung aus rechtlicher Sicht nicht erreichen. Denn bereits nach der bestehenden Formulierung des Art. 11 der Landesverfassung genießt der Klimaschutz als Staatsziel Verfassungsrang (BVerfG, Urteil vom 05. November 2014 – 1 BvF 3/11 –, BVerfGE 137, 350-378, Rn. 47 nach juris). Als Element der „natürlichen Grundlagen des Lebens“ ist der Klimaschutz von der Verfassungsnorm erfasst. Durch die vorgesehene Änderung wird die rechtliche Stellung und Wirkung nicht verstärkt. Weitergehende Handlungspflichten zum Klimaschutz würden sich hieraus nicht ergeben, so dass die mit der Gesetzesinitiative verfolgte Zielsetzung ins Leere läuft.

Bereits heute könnte das Staatsziel Anlass sein, ambitionierte Klimaschutzziele zu verfolgen. Der Frage, ob das Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein vom 07.03.2017 (GVBl. Schleswig-Holstein 2017, 214ff.) sowie das sonstige staatliche Handeln ausreicht, um den Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen ausreichend nachzukommen, muss an anderer Stelle nachgegangen werden. Jedenfalls ist die Festlegung von materiellen Standards, die bei jedem staatlichen Handeln – auch gerichtlich - überprüfbar sein müssen, im Sinne der Dringlichkeit des Handels zur Reduzierung von Treibhausgasen rechtlich effektiver, als eine rechtlich wirkungslose Änderung der Verfassung.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf eine Gesetzesinitiative von Bündnis90/Die Grünen im Bundestag (Anlage, BT-Drs.: 19/4522 vom 25.09.2018)<sup>1</sup>:

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 20a wird wie folgt geändert:

a) Dem Wortlaut wird folgender Satz angefügt:

„Für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindliche Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes binden alle staatliche Gewalt unmittelbar.“

---

<sup>1</sup> Stellungnahmen und das Protokoll der mündlichen Anhörung: [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a04\\_innenausschuss/anhoerungen?url=L2F1c3NjaHVlc3NIL2EwNF9pbm5lbmF1c3NjaH-Vzcy9hbmhvZXJ1bmdlbi8wOC0xMS0wMi0yMDE5LTU5MTM2OA==&mod=mod541724](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a04_innenausschuss/anhoerungen?url=L2F1c3NjaHVlc3NIL2EwNF9pbm5lbmF1c3NjaH-Vzcy9hbmhvZXJ1bmdlbi8wOC0xMS0wMi0yMDE5LTU5MTM2OA==&mod=mod541724)

Anlass dieser Gesetzesinitiative ist die Absicherung der Pflicht des Staates zur Einhaltung der in den Klimaschutzabkommen festgelegten Ziele im Grundgesetz sein. In dem Urteil zum Braunkohletagebau Garzweiler (U. v. 13.12.2013, BVerfGE 134, 242) hatte das Bundesverfassungsgericht aufgrund der verfassungsrechtlichen Staatszielbestimmung zum Umweltschutz (Art. 20a GG) nur eine „begrenzte Kontrolldichte“ seiner Prüfung hinsichtlich der energiepolitischen Konzepte und der Erreichung von Umweltschutzziele zugrunde gelegt (vgl. Rn 289ff.). Dem Gesetzgeber und der Verwaltung (Legislative und Exekutive) stehe ein weiter Gestaltungsspielraum (politische Einschätzungsprärogative) zu. Materielle Standards hingegen können im Wege der Auslegung aus der Staatszielbestimmung nicht abgeleitet werden (vgl. hierzu: Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (8)).

Mit der vorgeschlagenen Regelung soll erreicht werden, dass materielle Standards verfassungsrechtlich festgelegt und gerichtlich überprüft werden können.<sup>2</sup> Soll das Ziel, den Staat an seine Pflichten an die völkervertraglichen Verträge zu binden, erreicht werden, was in Anbetracht der bisherigen Verfehlungen der Einhaltung der national festgelegten Ziele, notwendig erscheint, sollte diese vorgeschlagene Regelung Anlass zu einer verfassungsrechtlichen Diskussion zur Verankerung einer entsprechenden Regelung in der Verfassung werden.

Frankfurt am Main, den 07.05.2019  
U. Philipp-Gerlach  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Anlage

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu: Cremer, Wolfram, Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 11. Februar 2019, S. 6.

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Oliver Krischer, Dr. Manuela Rottmann, Lisa Badum, Lisa Paus, Annalena Baerbock, Dr. Bettina Hoffmann, Sylvia Kotting-Uhl, Steffi Lemke, Harald Ebner, Matthias Gastel, Kai Gehring, Stefan Gelbhaar, Britta Haßelmann, Stephan Kühn (Dresden), Renate Künast, Dr. Ingrid Nestle, Friedrich Ostendorff, Markus Tressel, Dr. Julia Verlinden, Daniela Wagner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h – Stärkung des Klimaschutzes)**

#### **A. Problem**

Der weltweite Temperaturanstieg (Klimakrise) ist eine existenzielle Bedrohung für die gesamte Menschheit. Die Staatengemeinschaft hat sich deshalb mit dem am 04.11.2016 in Kraft getretenen Pariser Abkommen vom 12.12.2015 konkrete Ziele zur Begrenzung des Temperaturanstiegs gesetzt, die die Staaten mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu erreichen haben. Diese völkerrechtlichen Pflichten haben für das deutsche Gemeinwesen ein derartiges Gewicht, dass sie auch auf Ebene der Verfassung konkret verankert werden müssen. Alle staatlichen Gewalten – einschließlich des Gesetzgebers – müssen auf Ebene der Verfassung so gebunden sein, dass zumindest die völkerrechtliche Mindestvorgabe erreicht wird. Zwar enthält Artikel 20a GG bereits jetzt die Pflicht für alle staatlichen Gewalten, zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen tätig zu werden. Dies umfasst selbstverständlich auch den Klimaschutz. Dennoch hat die bisherige Fassung des Artikels 20a GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in manchen Konstellationen eine hohe Durchschlagskraft nur dann, wenn der einfache Gesetzgeber bereits Konkretisierungen vorgenommen hat. Die Dringlichkeit des Problems erfordert es, eine solche grundlegende Konkretisierung festzulegen und dies auf Ebene der Verfassung selbst.

#### **B. Lösung**

In Artikel 20a wird deshalb konkretisierend eingefügt, dass die internationalen Zielvorgaben bei der Erfüllung der Schutzpflicht verbindlich sind.

Zugleich werden dem Bund klarere hinsichtlich der Verbrauchssteuern auch fiskalische Gesetzgebungsbefugnisse im Bereich des Klimaschutzes gegeben, um ihm auch in Grenzbereichen der bestehenden Gesetzgebungskompetenzen ein Gesamtkonzept zum Klimaschutz zu ermöglichen.

Gleichzeitig wird der bestehende Konsens zum Ausstieg aus der Atomenergie auf Ebene der Verfassung festgeschrieben. Damit ist verfassungsrechtlich gesichert, dass nicht das eine Ziel (Klimaschutz) gegen das andere (den ebenso elementaren Schutz der natürlichen Lebendgrundlagen vor den existenziellen Gefahren der Atomenergie) ausgespielt werden kann.

### **C. Alternativen**

Angesichts der fortschreitenden Klimakrise und der hinter dem Erforderlichen zurückbleibenden bisherigen Klimapolitik Deutschlands ist eine verfassungsrechtliche Stärkung des Klimaschutzes unumgänglich. Hinsichtlich der Formulierung haben die Antragsteller erwogen, ob alternativ zur Bindung an die „völkerrechtlichen Vereinbarungen und Ziele“ in diesem Bereich besser in der Verfassung selbst konkrete Vorgaben zur Reduzierung von Treibhausgasen gemacht werden sollen. Diese Alternativlösung wurde aus mehreren Gründen nicht gewählt. Zum einen wäre eine solche Regelung auf Ebene der Verfassung zu starr, um auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Zum anderen hat die hier vorgeschlagene Regelung nicht nur den Vorteil, dass sie eine dynamische Reaktion auf künftige Entwicklungen – im Rahmen der Völkergemeinschaft – ermöglicht, sondern gerade auch den besonderen Vorteil, dass sie den Klimaschutz im Grundgesetz in das Handeln der internationalen Gemeinschaft einbettet. Wirksamer Klimaschutz ist nur durch gemeinsames Handeln der Völkergemeinschaft erreichbar.

Hinsichtlich der Klarstellung bei den allgemeinen Gesetzgebungsbefugnissen wäre im Rahmen des Artikels 74 GG auch die Verankerung einer allgemeinen Kompetenz „Umweltschutz“ denkbar gewesen, wie sie in der Diskussion um die Föderalismusreform gefordert worden ist. Die Verfasser wollten diese Diskussion angesichts zu erwartender Widerstände jedoch nicht wieder aufnehmen und haben ihren Regelungsvorschlag daher auf das Notwendige beim Klimaschutz beschränkt.

Zur Stärkung der fiskalischen Handlungsmöglichkeiten wäre an Stelle der vom Entwurf gewählten minimalinvasiven Lösung (Definition des Verbrauchssteuerbegriffs) – ergänzend oder alternativ – auch die Verankerung einer allgemeinen Flexibilisierungsklausel zur Ergänzung des jetzigen historisch gewachsenen und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abschließenden Katalogs der Steuern denkbar gewesen. Für eine Diskussion über solche Lösungen mag auch für andere Bereiche als den Klimaschutz in Hinblick auf künftige gesellschaftliche Entwicklungen Anlass bestehen (z. B. Stichwort „Datensteuer“). Diese allgemeine Diskussion ist jedoch gründlich zu führen. Der Entwurf beschränkt sich deshalb auch im fiskalischen Bereich auf das für den Klimaschutz Notwendigste.

### **D. Kosten**

Unmittelbare Kosten entstehen durch die Regelung im Grundgesetz nicht. Im Übrigen gilt, dass auch kostenträchtige Maßnahmen auf dem Gebiet des Klimaschutzes Deutschland weniger kosten werden, als es die Folgen eines ungebremsten Klimawandels täten.

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h – Stärkung des Klimaschutzes)**

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

### **Artikel 1**

#### **Änderung des Grundgesetzes**

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 20a wird wie folgt geändert:
  - a) Dem Wortlaut wird folgender Satz angefügt:

„Für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindliche Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes binden alle staatliche Gewalt unmittelbar.“
  - b) Der Wortlaut wird Absatz 1 und folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Die Stromerzeugung aus Kernenergie ist untersagt.“
2. Nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 wird folgende Nummer 24a eingefügt:

„24a. den Klimaschutz;“.
3. Dem Artikel 106 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Verbrauchssteuern sind alle Steuern, die am Verbrauch bestimmter Stoffe ansetzen, unabhängig davon,

  1. wer den Stoff verbraucht und
  2. ob der Stoff, der verbraucht wird, ein Gemeingut darstellt, das nicht gehandelt wird.“
4. Nach Artikel 143g wird folgender Artikel 143h eingefügt:

„Artikel 143h

#### Übergangsvorschrift zum Atomausstieg

Abweichend von Artikel 20a Absatz 2 ist die Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung im Rahmen einer geordneten Beendigung längstens bis zum 31. Dezember 2022 zulässig.“

**Artikel 2**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 25. September 2018

**Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

Der weltweite Temperaturanstieg (Klimakrise) ist eine existenzielle Bedrohung für die gesamte Menschheit. Die Staatengemeinschaft hat sich deshalb mit dem am 04.11.2016 in Kraft getretenen Pariser Abkommen vom 12.12.2015 konkrete Ziele zur Begrenzung des Temperaturanstiegs gesetzt, die die Staaten mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu erreichen haben. Die Erderwärmung soll – im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter – auf „weit unter“ zwei Grad beschränkt werden (vgl. Art. 2 des Vertrages BT-Drs 18/9520); versprochen werden Anstrengungen den Temperaturanstieg bereits bei 1,5 Grad zu stoppen (im Folgenden „Unter-Zwei-Grad-Ziel“). Diese völkerrechtlichen Pflichten haben auch für das deutsche Gemeinwesen ein derartiges Gewicht, dass sie auch auf Ebene der Verfassung konkret zum Ausdruck kommen müssen. Alle staatlichen Gewalten – einschließlich des Gesetzgebers – müssen auf Ebene der Verfassung so gebunden sein, dass zumindest die völkerrechtliche Mindestvorgabe erreicht wird.

Allerdings enthält Artikel 20a GG bereits jetzt Pflichten für alle staatlichen Gewalten zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen tätig zu werden. Diese Schutzpflichten umfassen selbstverständlich auch den Klimaschutz. Dem Artikel 20a GG wird dabei in der Literatur zu Recht bereits jetzt eine Vielfalt konkreter Ge- und Verbote entnommen (vgl. insbesondere auch zum Verschlechterungsverbot und zum Sparsamkeitsprinzip: Murswiek, Sachs, GG, 7. Auflage, Art. 20a, Rn. 44 und 38; zur Nachbesserungspflicht: Schulze-Fielitz, Dreier, GG, 3. Auflage, Art. 20a, Rn. 72; zum Verursacherprinzip, Ekardt, SächsVBl., 1998, S. 49, 53f.). Soweit der Gesetzgeber zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen tätig geworden ist, hat auch das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass er damit einer verfassungsrechtlichen Pflicht genügt hat, die sich jedenfalls nach der Konkretisierung durch den Gesetzgeber, auch gegen andere Rechtsgüter durchsetzen konnte (siehe etwa BVerfG, „Gentechnik-Urteil“ v. 24.11.2010 – 1 BvF 2/05: „Der Gesetzgeber liefe zudem Gefahr, seiner Verantwortung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlage (Art. 20a GG) nicht gerecht zu werden, wenn er die durch zufällige Vorgänge entstandenen Nachkommen von gentechnisch veränderten Organismen keiner Kontrolle unterstellen würde“; ferner BVerfG, Juris, Beschluss v. 13.3.2007, 1 BvF 1/05, Rn. 109 ff.). Zurückhaltend war das Bundesverfassungsgericht jedoch in der Gewichtung der Schutzpflichten aus Artikel 20a GG dann, wenn es um die Abwägung unterschiedlicher Gemeinwohlbelange ging (etwa Konzept einer sicheren Energieversorgung aus bestimmten – umweltschädlichen – Quellen einerseits und Klimaschutz andererseits) und der (Bundes- oder Landes-) Gesetzgeber kein eindeutiges Signal gesetzt hatte, dass die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen den Vorrang hatte (vgl. BVerfG, Garzweiler-Urteil v. 17.12.13, Rn. 229: „Energiepolitische Grundsatzentscheidungen können daher vom Bundesverfassungsgericht nur darauf überprüft werden, ob sie offensichtlich und eindeutig unvereinbar sind mit den verfassungsrechtlichen .... Staatszielbestimmungen, hier namentlich dem Umweltschutz (Art. 20a GG)“). Das Gericht sieht gerade in diesem Bereich für sich insoweit bisher eine „begrenzte Kontrolldichte“ (Garzweiler-Urteil, a.a.O., Rn. 327). Der Vorsitzende des Gerichts (Voßkuhle, NVwZ, 2013, 1, 8) erläutert diese Rechtsprechung wie folgt: „Im Wege der Auslegung von Verfassungstexten lassen sich materielle Umweltstandards eben nur schwer gewinnen.“

In Artikel 20a GG wird deshalb mit dem vorliegenden Gesetz konkretisierend und mit klarstellender Wirkung eingefügt, dass die internationalen Zielvorgaben und Verpflichtungen bei der Erfüllung der Schutzpflicht verbindlich sind. Sie werden mit der unter Mitwirkung des Bundestages erfolgenden (Zustimmungsgesetz) Ratifikation völkerrechtlicher Verträge auf Verfassungsrang gehoben. Dies gilt dabei nicht nur für die jetzt bestehenden völkerrechtlichen Vereinbarungen, sondern auch für künftige.

Nach jetzigem Stand des Völkerrechts (Pariser Abkommen) gilt das Folgende: Der „materielle Umweltstandard“ beim Klimaschutz wird faktisch auf das „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ festgelegt. Damit wird es sich künftig bei der Verpflichtung, dieses Ziel zu erreichen, nicht nur um eine völkerrechtliche, sondern auch um eine verfassungsrechtliche Verpflichtung handeln.

Welche weiteren Ziele und Verpflichtungen (neben dem Unter-Zwei-Grad-Ziel) für die Vertragsparteien verbindlich sind, ist in der Literatur umstritten. Nicht bestreiten lässt sich aber, dass aus dem Pariser Abkommen Verpflichtungen zu wirksamen und konkreten national festzulegenden Klimaschutzbeiträgen folgen; die Vertragsparteien sind völkerrechtlich verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung des Zwei-Grad-Ziels zu ergreifen (siehe Denkschrift zum Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015, BT-Drs 18/9650 Artikel 4, S. 32; für eine Auslegung, nach der die nationalen Beiträge auch inhaltlich „highest possible ambitions“ entsprechen müssen, Frank, ZUR, 2016, 352, 355).

Die vorgeschlagene Lösung fügt sich auch ansonsten gut in die Verfassungsordnung ein. Die verfassungsrechtliche Wirkung der neuen Regelung in Artikel 20a GG ähnelt derjenigen des Artikel 25 GG. Nach Artikel 25 GG sind die „allgemeinen Regelungen des Völkerrechts“ Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor. Der Begriff allgemeine Regeln des Völkerrechts ist eng auszulegen. Einbezogen ist das allgemeine Völkerrechtsgewohnheitsrecht sowie die sie bindenden allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze, nicht hingegen Völkervertragsrecht (v. Münch/Kunig, GG, Art. 25, Rn. 6), wie es z.B. auch im Pariser Übereinkommen verankert ist. Angesichts der Bedeutung der Klimakrise ist es angemessen, die völkerrechtlichen Bindungen beim Klimaschutz mit einer gleichrangigen Wirkung wie die „allgemeinen Grundsätze“ des Völkerrechts zu versehen.

Indem die völkerrechtlichen Ziele und Verpflichtungen hinsichtlich des Klimaschutzes auf Ebene der Verfassung gehoben werden, ist zudem ausgeschlossen, dass durch späteres einfaches Bundesgesetz (bspw. durch abweichende Regelungen im Bundesimmissionsschutzrecht) -nach dem allgemeinen Grundsatz, das spätere Gesetz geht vor-, die auch nur im einfachen Bundesrecht verankerten völkerrechtlichen Verpflichtungen beim Klimaschutz außer Kraft gesetzt werden (so nach dem Bundesverfassungsgericht bei völkerrechtlichen Verträgen sonst möglich: BVerfG, Beschluss v. 15.12.2015, „treaty override“, 2 BvL 1/12, mit kritischem Minderheitsvotum).

Hinsichtlich der gerichtlichen Kontrolle bedeutet die Einfügung in Artikel 20a GG konkret, dass das Bundesverfassungsgericht etwa bei Gesetzen, die ihm im Rahmen der Normenkontrolle vorgelegt werden (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) auch zu prüfen haben wird, ob diese das „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ hinreichend beachten. Gerade bei Gesetzen, die klimaschädliche Emissionen zulassen, werden Bundesregierung und Bundestag einem entsprechenden negativen Urteil nur entgehen können, wenn sie darlegen können, dass ihre Maßnahmen dennoch insgesamt eine Erreichung des konkreten Umweltstandards sicherstellen. Die bisher „begrenzte Kontrolldichte“ des Bundesverfassungsgerichts wäre damit – wie angesichts der Anforderungen beim Klimaschutz notwendig – deutlich konkretisiert. Ebenso konkret hätten Verwaltung und Rechtsprechung ansonsten die Einhaltung des „Unter-Zwei-Grad-Ziels“ bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessen zu gewichten.

Beispielsweise wird die Genehmigung eines Tagesbaus wie Garzweiler II anders zu bewerten sein als zuvor. Das Bundesverfassungsgericht hat zur damaligen Zulassung betont, dass bei der Frage, ob öffentliche Interessen einem Tagebau entgegenstehen, die einschlägigen landesplanungsrechtlichen Entscheidungen die Braunkohlegewinnung als Gemeinwohlziel (überwiegend) betonen (BVerfG, Garzweiler-Urteil v. 17.12.13, Rn. 285f.) und eben nicht den Klimaschutz. Dem entgegenstehende energiepolitischen Entscheidungen seien weder auf Bundes- noch auf Landesebene getroffen worden (ebenda, Rn. 287). Eine Verfassung, die den Klimaschutz als materiellen Standard enthält, gibt demgegenüber die zu beachtenden Gemeinwohlziele schon von Verfassungs wegen vor. Die völkerrechtlichen Ziele und Verpflichtungen beim Klimaschutz werden bei der Genehmigung von Tagebauen zur Braunkohlegewinnung dann von Verfassungs wegen zu berücksichtigen sein.

Mit dem vorliegenden Entwurf wird dem Bund zugleich eine umfassende Gesetzgebungsbefugnis zum Klimaschutz gegeben, um ihm auch in Grenzbereichen der bestehenden Gesetzgebungskompetenzen ein Gesamtkonzept zum Klimaschutz zu ermöglichen. Zwar verfügt der Bund bereits jetzt über Gesetzgebungskompetenzen für die Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG). In Randbereichen einer Klimaschutzgesetzgebung des Bundes wird jedoch vertreten, dass diese nur auf den Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ gestützt werden könnte (vgl. Röckinghausen in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2015, Vorb. zu den §§ 37a bis 37f BImSchG; Rn. 7), dessen Inanspruchnahme eine Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG voraussetzt. Teilweise wird auch die Inanspruchnahme mehrerer Kompetenzen für zwingend gehalten (für das EEWärmeG die Kompetenzen Wirtschaft und Luftreinhaltung; Milkau, ZUR, 2008, 561). Im Übrigen wird auch darauf hingewiesen, dass Klimaschutz eine Querschnittsmaterie ist, die bspw. auch die Bereiche Verkehr oder Landwirtschaft betrifft (Rodi/Stäsche, Rechtlich- institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, Juni 2015, S. 231ff.). Mangelnde oder auch zersplitterte Gesetzgebungskompetenzen könnten daher einem schlüssigen Ge-

samtkonzept des Bundes beim Klimaschutz entgegenstehen (vgl. Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki, Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland, 2006, S. 30). Zwar wird man dem entgegen halten können, dass die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes hier weit zu interpretieren sind (so Voßkuhle, a.a.O., S. 3 unter Hinweis auf das Gentechnik-Urteil). Angesichts der drängenden Notwendigkeit, möglichst bald ein umfassendes Schutzkonzept beim Klimaschutz zu realisieren, sollten jedoch jegliche Diskussionen oder Unsicherheiten über Gesetzgebungsbefugnisse vermieden werden (eindringlich zu Unsicherheiten bei der Gesetzgebungskompetenzen unter Hinweis auf den Klimaschutz auch: Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltschutz in der Föderalismusreform, Stellungnahme Nr. 10, Februar 2006, S. 9). Deshalb wird durch den Entwurf klargestellt, dass der Bund insoweit über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz verfügt.

Um von vornherein Streitfragen zu verhindern, wird ferner der bestehende Konsens zum Ausstieg aus der Atomenergie auf Ebene der Verfassung festgeschrieben. Damit ist verfassungsrechtlich gesichert, dass nicht das eine Ziel (Klimaschutz) gegen das andere (den ebenso elementaren Schutz der natürlichen Lebendgrundlagen vor den existenziellen Gefahren der Atomenergie) ausgespielt werden kann. Nach der Katastrophe von Fukushima dürfte das Verständnis dieser Bestimmung in der Bevölkerung weit überwiegend dahin gehen, dass sich damit eine weitere Nutzung der Atomkraft nicht mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verträgt. Dieser Konsens sollte auch in der Verfassung selbst zum Ausdruck kommen. Damit wird sichergestellt, dass der Ausstieg aus dem Wiedereinstieg für die Zukunft gesichert ist.

Die Regelung schafft damit auch für die Wirtschaft Sicherheit über die energiepolitischen Ziele.

Die Möglichkeit des Gesetzgebers, fiskalische Instrumente im Bereich des Klima-, - und Umweltschutzes zu nutzen ist nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017 (Kernbrennstoffsteuer), 2 BvL 6/13) beschränkt. Der Gesetzgeber ist auf die im Grundgesetz genannten Steuern beschränkt und diese Steuern sind eng auf ihre historischen Vorbilder begrenzt. Insbesondere für den Verbrauchsteuerbegriff heißt das, dass der Verbrauch von Gemeingütern nicht besteuert werden kann (ebenda, Rn. 112ff., 133ff.) und auch nur Konzeptionen denkbar sind, die am Endverbraucher anknüpfen (ebenda, LS 4, Rn. 149, 152). Dies beraubt den Gesetzgeber fiskalischer Handlungsmöglichkeiten, die er für die Zielerreichung gerade beim Klimaschutz benötigen kann, gerade wenn er härtere ordnungsrechtliche Eingriffe vermeiden will. Der Entwurf nimmt daher Korrekturen beim Verbrauchsteuerbegriff vor (zu Alternativen siehe Vorblatt unter C.; inhaltliche Gestaltung wäre entsprechend des Minderheitsvotums – siehe abweichende Meinung der Richter Huber und Müller – denkbar).

## B. Besonderer Teil

### Zu Artikel 1

#### Zu Nummer 1

#### Zu Buchstabe a (Artikel 20a; Klimaschutz)

Durch die Regelung werden die „völkerrechtlich verbindlichen“ Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzabkommens auf der Ebene der Verfassung verbindlich. „Völkerrechtlich verbindlich“ sind dabei für die Bundesrepublik Deutschland diejenigen Abkommen, die nach Art. 59 GG ratifiziert sind. Mit der Ratifikation des Pariser Abkommens wird damit vor allem das „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ dieses Abkommens verbindlich. Die gewählte Formulierung ist jedoch zukunfts offen, so dass auch künftige völkerrechtliche Vereinbarungen – etwa mit strengeren Zielen – an der Wirkung der Regelung teilhaben können. Diese Wirkung besteht darin, dass für den Bereich des Klimaschutzes ein materieller Umweltstandard vorgeben wird, den alle staatliche Gewalt zu beachten hat. Konkret heißt das auch, dass z.B. das Bundesverfassungsgericht die Gesetzgebung daran zu messen hat, ob sie zur Erreichung des (völker- und verfassungsrechtlichen) Umweltstandards geeignet ist (siehe im Einzelnen A.). Gänzlich fremd sind derartige Aufgaben dem Bundesverfassungsgericht bereits bisher nicht (siehe nur Art. 25 i.V.m. Art. 100 Abs. 2 GG; Sturm, Sachs, GG, Art. 100, Rn. 26).

#### Zu Buchstabe b (Artikel 20a; Atomausstieg)

Die Bestimmung schreibt den Atomausstieg auf Ebene der Verfassung fest (vgl. zur Einzelbegründung auch bereits Bundestagsdrucksache 17/6302, S. 4).

**Zu Nummer 2 (Artikel 74)**

Die Regelung vereinfacht eine umfassende Klimaschutzgesetzgebung durch den Bund.

**Zu Nummer 3 (Artikel 106)**

Durch die Änderung wird der Begriff der Verbrauchssteuer definiert, um das nötige Instrumentarium für die Bekämpfung der Klimakrise im fiskalischen Bereich bereitzustellen. Der Verbrauch insbesondere des Gemeinguts Luft kann besteuert werden.

**Zu Nummer 4 (Artikel 143h)**

Die Übergangsvorschrift bestimmt das Enddatum für den Betrieb von Atomkraftwerken zur gewerblichen Stromerzeugung.

**Zu Artikel 2**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.